

LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA CONSTITUCIÓN
DE 1991 ¿UNA DÉCADA PERDIDA?

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida? /
ed. Arturo Laguado Duca -- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
Facultad de Ciencias Humanas, 2004

374 p. – (Colección CES)

ISBN: 958-701-344-1

1. Ciencias Políticas 2. Política Pública 3. I. Laguado Duca, Arturo
Claudio, 1959-CDD-21 361.25 / L111L / 2004

Palabras claves: Política pública Política social Globalización Seguridad social
Key words: Public politics Social politics Globalization Social security

© 2004. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES, CES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de Colombia
Carrera 50 No. 27-70
Unidad Camilo Torres Bloques 5 y 6
Correo Electrónico: ces_bog@unal.edu.co

Primera edición:
Bogotá, D.C., Colombia, enero de 2004

ISBN: 958-701-344-1

Portada:
Paula Iriarte

Coordinación editorial:
Arturo Claudio Laguado Duca

Preprensa, impresión y acabados:
Editora Guadalupe Ltda.
Bogotá, D.C., Colombia
Carrera 42 No. 10A-57
E-mail:ediguada@yahoo.es

La política

ARTURO CLAUDIO LAGUADO DUCA

social desde la

EDITOR

constitución

de 1991

¿una década

perdida?

Facultad de Ciencias Humanas UN

Colección CES

Índice

Presentación	
Carlos Miguel Ortiz	11
Introducción	
Arturo Claudio Laguado	17

PRIMERA PARTE

DISCUSIONES CONTEMPORÁNEAS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA

La nueva ola de la globalización	
Juan Carlos Ramírez	29
Focalización y subsidios: ¿por la demanda o por la oferta?	
Albert Berry	35
Subsidios a la demanda vs. subsidios a la oferta. Comentarios a la ponencia del profesor Albert Berry	
Jorge Iván Bula	57
Notas sobre exclusión social y acción colectiva. Reflexiones desde Argentina	
Emilio Tenti Fanfani	62
La política antidrogas y la calidad de vida	
Eduardo Gamarra	96
Lo público, lo estatal y lo privado	
Jorge Iván González	108

SEGUNDA PARTE POLÍTICAS SECTORIALES

Trabajo, seguridad social y flexibilidad Juan Luis Londoño. (†)	119
La revolución educativa. Plan Sectorial 2002-2006 Javier Botero	138
Gerencialismo y “testing”. Dos nuevas modalidades de Política Educativa en Colombia Víctor Manuel Gómez	167
Notas sobre hábitat y sostenibilidad Fabio Giraldo I.	187
Ciudad, hábitat y calidad de vida Germán Ávila	198

TERCERA PARTE GRUPOS POBLACIONALES

Las políticas públicas y el género: un esfuerzo de mapeamiento sectorial y evaluación de acciones Nelly Stromquist	205
Política para las mujeres. Una constante paradoja Yolanda Puyana	219
Mujer, género y política social Piedad Córdoba	237
Entidades afrocolombianas vacías. Currulaos con maracas Jaime Arocha	245
Una mirada a la política social para los pueblos indígenas en Colombia 1990-2002 Gabriel Muyuy	256
Contribución al análisis de la política pública de infancia en la década de los noventa María Cristina Torrado y Ernesto Durán	259

Las políticas públicas a favor de las personas de la tercera edad: ¿asistencialismo, focalización o exclusión?	
Aura Marlén Márquez	267

CUARTA PARTE DESPLAZADOS

Desplazamiento forzado, crisis humanitaria y de derechos humanos y Estado débil	
Harvey Danilo Suárez	283
La política pública de prevención del desplazamiento y de protección de los derechos de la población desplazada en Colombia: una deuda por cancelar	
Juan Manuel Bustillo	296
Desplazados, migraciones y movilidad social	
Patricia Luna	322

QUINTA PARTE NUEVOS MODELOS DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

La reforma territorial: avances, dificultades y perspectivas	
Miguel Borja	335
Nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial	
José Oswaldo Espinosa y Óscar Ismael Sánchez	341
Reordenamiento y gestión territorial	
Carlos Córdoba	364

Presentación

Carlos Miguel Ortiz S.*

Mucho ha cambiado la política económica mundial desde los años 60, cuando empezaron a registrarse las primeras fusiones de globalización de los más grandes conglomerados transnacionales. El caso de los Sogos Soshas japoneses es un buen ejemplo, por no hablar de la absorción del Banco Salomon Brothers –uno de los grandes bancos del mundo– por una de las mayores sociedades de comercio global, Philbro, con negocios en Estados Unidos, Europa y Sudáfrica.

Se estaba así marcando una tendencia mundial que se fue acentuando en el último tercio del siglo XX.

La división que clásicamente se hacía de capital industrial y financiero se fue tornando casi imposible o al menos extremadamente difusa, a favor, claro está, de lo financiero. Como que de las ventas anuales de las veintiocho empresas del grupo japonés Mitsubishi, en uno de los años tomado al azar a guisa de muestra, el 80,5 % equivalía a los activos del banco principal del grupo.

En Latinoamérica, en particular, la expansión en este tercio final de siglo se hizo a costa del endeudamiento con la banca internacional y, desde los años 80, cada vez más con el Banco Mundial y menos con los bancos privados.

En los años 80 y 90, por lo demás, en el Banco Mundial ya eran *demodés* los economistas keynesianos de los años 60, tiempos en

* Decano de la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.

los cuales todavía ser economista era prácticamente ser keynesiano. En Washington ya no era la época de Kennedy sino de Reagan y eso también marcaba diferencias, aun bajo el fondo común de la pretensión hegemónica americana.

En el Banco Mundial estaban lejos los días en los que el multimillonario David, del clan Rockefeller, se hospedaba en una *fabela* de los suburbios de Río de Janeiro cuando visitaba Latinoamérica, para conocer mejor las condiciones de vida de los *bidonvilles* brasileños; ni importaba ya tanto financiar reformas agrarias, así fuera para contener revoluciones.

En 1981 México había dado la alerta al plantear que no podía pagar su deuda y proponer una moratoria. Después se conoció el Plan Baker, que todos recordamos, y en el Banco Mundial se inauguró la era de los “ajustes estructurales”.

Aquí, en Colombia, los 80 fueron los años de los préstamos *Jumbo*, que, como sería usual en adelante, se harían conectar ambiguamente con las esperanzas de los colombianos en la *política de paz*, la cual, en su inevitable ambigüedad, incluía también los gastos de la guerra, presuntamente, para la paz.

Ya en esa década se tramitaron tímidamente las primeras medidas de respuesta a exigencias del Fondo Monetario Internacional, de liberación de aranceles, de supresión de subsidios, de flexibilización de mano de obra, y una serie de cambios cuya imposición se presentaba con la cara de una modernización *racional* y *necesaria*, negar la cual equivalía a alinearse en las corrientes del oscurantismo.

Al comenzar la década de 1990, el gobierno de César Gaviria abandonó la timidez y la prudencia para dar respuesta al imperativo *aggiornamento*, jugándose la carta del cambio de modelo económico explícito y de la apertura a fondo. Y nació una paradoja o una ambivalencia o una esquizofrenia: Colombia desmontó su modelo económico débilmente proteccionista, alimentado —dicen los entendidos— por las reflexiones de la Cepal en un marco más o menos keynesiano, puso a campear la ley del mercado como inspiración de sus medidas, incluso de las estatales, pero al tiempo proclamó ser un Estado *social* de derecho en la nueva Constitución de 1991. ¿Cuál es el balance de ese doble lenguaje a lo largo de los años 90 y 2000 de Estado *social* y de apertura rampante?, es una de las preguntas de las cuales seguramente se ocupará este seminario.

Lejos quedaron, al vaivén de los nuevos vientos, los enunciados desiderativos del *Welfare State* que nutrieron, al menos como deber-

ser, las reformas –para algunos aun timoratas y frustradas– de la República liberal de los años 30 ó del Frente Nacional de los años 60.

Si ya en aquel pasado la ideología liberal predominante en los dos partidos se encargó de dismantelar el tímido propósito del *Welfare State*, impidiendo, de paso, la experiencia del populismo que tuvieron otros países latinoamericanos, qué diremos de hoy, cuando los dos mismos partidos enarbolan con tanto ahínco las banderas del neoliberalismo como único principio salvador.

Cómo entonces entender la ambigüedad de querer abrimos, mediante una nueva Constitución, a un marco político progresista, a unas reformas incluyentes en todos los órdenes, políticos y económicos, a un nuevo contrato social, a una dinámica nueva que dé cuenta de la diversidad y riqueza étnica y regional, y al mismo tiempo formular una política económica en la que, a las exclusiones del pasado, se suman nuevas exclusiones producto de las bondades y beneficios del neoliberalismo.

Es todo esto lo que vamos a reflexionar, pasando revista críticamente a las políticas sociales de la década de 1990 y de los escasos dos años transcurridos del presente decenio. Lo haremos sobreponiéndonos a los imaginarios de no-futuro, de los eternos atavismos, de los pecados originales que parecieran adjudicarnos una suerte de destino colectivo de segunda clase, de desterrados o de desplazados del paraíso de la modernidad y de los nuevos escenarios del progreso.

Haremos un examen sobre la apertura económica y al mismo tiempo sobre la nueva Constitución de Estado social de derecho. Sobre la difícil ecuación entre equidad y competitividad. Sobre los requerimientos de la nueva división internacional del trabajo y de los paradigmas de la sociedad del conocimiento y la necesidad de respuestas a las apremiantes urgencias sociales.

Hoy, muchos de los enfoques de los grandes organismos asesores parecería que nos quisieran hacer creer que lo social se puede explicar en sí mismo, sin contaminarse ni de la política ni de la economía, una especie de subsistema autónomo y autopoyético que se bastaría a sí mismo y se autorreproduciría, como lo plantea B. Lothian. Para decirlo en otras palabras, se cree que la política social se construye sólo con indicadores y que, de paso, la democracia se reduciría a una instancia meramente procedimental que se ocuparía, cuando más, de la focalización de subsidios.

Qué decir de esa simplificación es algo que también concierne a este seminario. Una cosa es reconocer que han cambiado los paradigmas explicativos y las ideologías desde los cuales se sustentaba antes el *Welfare State*, y otra diferente es pensar que se puede diseñar la política social por fuera de la gran política del Estado o por fuera de las formas como se construyen y se aplican las políticas públicas.

En fin, se trata de que en este seminario puedan ventilarse todas las discusiones sobre la política social y sus relaciones con el resto de la política y, en particular, con la política económica. Para ello, nada mejor que oír tanto las voces de la academia, como las de los expositores del sector público, de las organizaciones sociales y de los distintos actores sociales que han experimentado en forma concreta los efectos de la política social, tal como ha sido concebida en la década de 1990 y en lo que llevamos transcurrido del presente decenio. Este seminario busca sentar a la mesa a esos interlocutores, para que, más allá de las estadísticas de gasto fiscal, de inversión en salud o educación, cuyos incrementos se revelan muy pacatos al lado de la curva ascendente del pago de la deuda, se aboque una reflexión plurivalente que no escatime la complejidad del tema.

No es la primera vez que la Universidad Nacional y la Facultad de Ciencias Humanas asumen una tarea de esta índole. En efecto, lo que vamos a hacer en los tres días que siguen es, de cierto modo, la continuidad del esfuerzo realizado por el Centro de Estudios Sociales –CES– de nuestra Facultad en dos anteriores Observatorios de Política Social, cuyos resultados se hallan a disposición en sendos libros publicados por el mismo CES; y es también continuidad de los análisis adelantados en el Observatorio Económico del Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Facultad de Economía. En esta nueva ocasión, hemos hecho un esfuerzo mancomunado las dos Facultades, la de Ciencias Humanas y la de Economía, y la División de Extensión de la Universidad, para que las reflexiones que tienen lugar dentro del Alma Mater no terminen allí, sino que puedan proyectarse, a través de eventos como este Seminario, a la ciudad y al país, y de este modo la academia pueda interactuar con otros sectores de la vida nacional.

Felicitaciones, pues, al CES de la Facultad de Ciencias Humanas, al CID de la Facultad de Economía y a la División de Extensión. Un sentido reconocimiento al comité organizador y al comité académico del

evento. Y a todos los participantes les deseo que disfruten estos tres días de reflexión, que les sean del máximo provecho en sus quehaceres intelectuales y profesionales. El país está necesitando de luces académicas en un tema que nos incumbe a todos tan de cerca como es el de los efectos y requerimientos sociales de las grandes políticas públicas.

Introducción

Arturo Claudio Laguado D.*

I

A principios de la década de 1980, coincidiendo con la crisis de la deuda en América Latina, comenzó en el occidente capitalista un nuevo régimen de acumulación¹ que implicó el principio del fin del Estado de Bienestar. Desde entonces, el Estado mínimo se fue imponiendo como modelo alternativo hasta que, en 1989, el llamado Consenso de Washington fijó las grandes líneas del nuevo modelo.

Las principales funciones que habían caracterizado al Estado de Bienestar keynesiano comenzaron a ser abandonadas. Hasta entonces, el Estado había jugado un papel clave en el manejo de la demanda agregada, buscando por medio de las políticas públicas generalizar normas de consumo masivo en la población. La masificación del consumo y la producción de bienes y servicios estandarizados, impulsados por un Estado burocrático, tendieron a la creación de seguros de desempleo y vejez, a la universalización de la atención médica, de la educación y de la vivienda, en un horizonte que aspiraba al pleno empleo y que algunos analistas llamaron “sociedad salarial masificada”. La inclusión de la población en pautas modernas tanto de consumo como de socialización –nunca logradas totalmente– significó también el triunfo de los discursos que apelaban a la modernización y al progreso.

Estos rasgos constitutivos del Estado de Bienestar marcaron en el occidente desarrollado los “treinta gloriosos” (1945-1975) y la ilusión del progreso interminable (Tenti). Muy distinta fue la situa-

* Profesor del Departamento de Sociología. Coordinador Grupo de Estudios Comparados en Política Pública. Universidad Nacional de Colombia.

¹ El concepto de régimen de acumulación lo usamos en el sentido de Jessop a quien, por otra parte, seguimos cercanamente en esta introducción. Cfr. Jessop (1999).

ción de los países que entonces se denominaban del Tercer Mundo –hoy del sur– donde la pobreza, la carencia de servicios básicos y la marginalidad, retrocedían sólo muy lentamente ante el embate de las políticas estatales de cuño desarrollista. Sin embargo, a pesar del contraste que ofrecía esta realidad, el Estado de Bienestar fue el proyecto que orientó la acción de las elites en la mayoría de los países capitalistas del Tercer Mundo.

Con el fin del keynesianismo, la intervención del Estado se redujo drásticamente. Abandonada la estructuración de la demanda nacional, el nuevo modelo centró la acción estatal en la creación de condiciones que no obstaculizaran el libre desarrollo de las fuerzas del mercado y facilitaran la participación de las economías nacionales en el sistema productivo global. El énfasis en el manejo del mercado interno y el pleno empleo se desplazó hacia la reestructuración de la oferta. Las políticas sociales no fueron ajenas a este proceso. En el Estado mínimo, la política social se subordinó a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y a la competitividad estructural. Desde entonces dos grandes rasgos caracterizarán al Estado mínimo contemporáneo: la promoción de la competitividad estructural, en el campo de la política económica, y la flexibilidad y competitividad, en el de la política social.

Estas tendencias mundiales se dejaron sentir tempranamente en América Latina. Pero, en este caso, al “espíritu de la época” que tendía hacia el Estado mínimo, se sumaron las propias condiciones socioeconómicas de la región. Si bien la región como un todo había quintuplicado el producto bruto en términos reales y mostrado un avance significativo entre 1950 y 1980 en los indicadores sociales (Torre, 1998), la desfinanciación estructural, la utilización del Estado por parte de distintos grupos de interés y el estancamiento de la innovación tecnológica y la competitividad, aunados a las presiones del nuevo ordenamiento internacional, llevaron al colapso del modelo desarrollista que había imperado hasta la crisis de la deuda.

A principios de 1980, la mayoría de los países de América Latina se enfrentaron al incremento de las tasas de interés internacionales, situación que desembocó en la crisis de la deuda y en el cese del flujo de capitales que por más de treinta años había permitido financiar su modelo de desarrollo vía sustitución de importaciones. Pero será hacia 1985, en un contexto signado por el fracaso de las medidas de corte monetarista, la permanencia de las crisis hiperinflacionarias y la

renegociación de la deuda externa, cuando el diagnóstico neoliberal se abra paso.

El combate a la inflación reemplazó al pleno empleo como objetivo fundamental de la política económica. Posteriormente, comenzó el cuestionamiento radical a la intervención del Estado impulsado por la liberación de las fuerzas del mercado, las políticas monetarias restrictivas y la preocupación por el déficit fiscal: es la llegada de la reforma del Estado y el ajuste estructural a América Latina.

De esta forma, las angustias financieras de los Estados latinoamericanos fueron un campo fértil para la imposición del naciente paradigma. El nuevo ordenamiento internacional –manifestado, por ejemplo, en el papel protagónico recuperado por el FMI– hizo el resto. Así, incluso países que aún no tenían grandes niveles de endeudamiento o crisis fiscales comenzaron hacia 1990 a impulsar las reformas.

Colombia fue el caso paradigmático de un país que, a diferencia del resto de América Latina, comenzó su proceso de reformas –tardíamente– en medio de una situación económica relativamente estable, aunque sumido en una crisis política de importantes proporciones.

Igual que en el resto del mundo, el nuevo paradigma de Estado mínimo implicó en el país una profunda modificación de sus políticas sociales que, en términos generales, pasó de un restringido subsidio a la oferta a un desigual subsidio a la demanda. Comenzó entonces un proceso generalizado de reformas. Junto a la política financiera se reformó el sistema de pensiones, la política fiscal y las instituciones del Estado, la salud y la educación, el gobierno local y sus competencias, para mencionar sólo algunos aspectos.

Desde que fueron propuestas las reformas, la academia ha estado atenta al estudio y evaluación de su impacto en distintos órdenes de la vida nacional. Como es lógico, las implicaciones que estas transformaciones tuvieron para la política social fueron puestas varias veces en el foco de atención durante la pasada década. Un ejemplo de esta preocupación fue el seminario, organizado en 1994 por la Facultad de Ciencias Humanas y el Programa Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad –PRIAC– de la Universidad Nacional, titulado *La política social en la década de los noventa. Un debate desde la Universidad*.

Transcurridos más de diez años desde el inicio de las reformas, ha llegado el momento de hacer un balance de los cambios ocurridos. Con ese fin, la Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia,

por intermedio del Centro de Estudios Sociales –CES– de la Facultad de Ciencias Humanas, del Observatorio Universitario de Política Social y Calidad de Vida de la División de Extensión y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Facultad de Ciencias Económicas, organizó en septiembre de 2002 el *Congreso Internacional de Política Social. La política social en la década de los noventa: balance y perspectivas*.

Para tener una mirada amplia de la evolución de la política social, el Congreso reunió durante tres días a un grupo importante de académicos internacionales y nacionales junto con representantes del Estado, de organismos multilaterales, de ONG y de la sociedad civil. La convocatoria, adelantada con criterios de pluralidad y multidisciplinariedad, congregó a cerca de 50 panelistas y alrededor de 1.500 participantes. Este volumen recoge algunas de las ponencias más significativas presentadas en el Congreso, esperando así aportar a la comprensión de la evolución reciente de la política social en el país. Qué tanto hemos logrado este objetivo, queda ahora a juicio del lector.

II

Los artículos reunidos en este volumen fueron agrupados en cinco grandes apartados: Transformaciones contemporáneas en las políticas públicas, políticas sectoriales, grupos poblacionales, desplazados y nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial.

El primero de ellos recoge las reflexiones de carácter más general concernientes a la relación existente entre los grandes cambios contemporáneos y su influencia en la política social. En él, Juan Carlos Ramírez examina las consecuencias que la globalización ha tenido para América Latina durante la década de los 90 y la manera en que la región se ha insertado en el nuevo orden mundial.

Albert Berry discute un tema nodal para las políticas sociales contemporáneas: las ventajas y desventajas derivadas de subsidiar la oferta o la demanda en economías de mercado. En un acercamiento no ortodoxo, examina los casos específicos de educación, vivienda, asistencia técnica y alimentos, para concluir que la elección sobre qué tipos de subsidios son más eficientes depende de cada caso específico. Jorge Iván Bula, en su comentario a la ponencia del profesor Berry, trasciende el enfoque económico puro para interrogarse por las externalidades que influyen en la elección de subsidios a la deman-

da o a la oferta. Entre ellas destaca el papel de los ecopomistas en el juego político y las dimensiones éticas asociadas a la política social, resaltando que el papel de los subsidios va más allá de ser un complemento al libre juego del mercado, si no que éste se relaciona también con el tipo de sociedad a la que se aspira.

Emilio Tenti examina las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo y su influencia en las demandas y percepciones de los actores colectivos. Estas nuevas condiciones, producto de las características contemporáneas de la producción, y por ende del empleo, se relacionan con la forma que toma la participación de los actores colectivos en la formulación de las políticas sociales. Tomando como ejemplo el caso de la Argentina, el profesor Tenti muestra la aparición de un fenómeno nuevo: la exclusión (que no tiene el mismo sentido sociológico de lo que antaño se llamara marginalidad). La aparición de grandes grupos de población que “sobran” pondría en duda “ese referente empírico que es la sociedad”, al tiempo que estos sectores poblacionales, al carecer de existencia grupal, se verían imposibilitados para la acción colectiva más allá de los esporádicos “estallidos sociales”.

Eduardo Gamarra analiza el impacto de las políticas antidrogas en la región andina y los supuestos cambios ocurridos en éstas desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Revisando las acciones adelantadas por Estados Unidos en los últimos 30 años, el profesor Gamarra encuentra que, en lo fundamental, se mantiene la misma estrategia de represión a la oferta de drogas ilícitas en los países productores. Estrategias represivas que llevan implícitas varias paradojas: por ejemplo, la dificultad de lograr un control efectivo de producción de drogas en países donde el narcotráfico ha proporcionado una alternativa de vida a poblaciones que no han sido acogidas por el mercado formal. O el impacto sociopolítico que implica, en toda la región, la multiplicación de la población desplazada por la fumigación y la persecución a los cultivadores; también, la crisis institucional, en democracias no consolidadas, producidas por las violaciones a los Derechos Humanos asociadas con la represión al narcotráfico y justificadas por el justo objetivo de fortalecer la legitimidad del Estado y la democracia.

La discusión de los conceptos de “lo público, lo estatal y lo privado” es el tema del artículo de Jorge Iván González. Apoyado en el legado de los utilitaristas clásicos y siguiendo la lógica de las defi-

niciones, se concluye en él que es inadecuado hablar de la privatización de lo público.

El segundo apartado incluye los artículos relacionados con políticas sectoriales. En él se examinan el empleo y la seguridad social, las reformas educativas y las políticas de hábitat y vivienda. El malogrado ministro de Protección Social, Juan Luis Londoño, hace una revisión crítica de las políticas sociales del país durante los últimos años, para concluir presentando las principales estrategias que guiarían el accionar del Ministerio entonces a su cargo.

Javier Botero, viceministro de Educación, luego de hacer un diagnóstico de la educación en Colombia, presenta los principales rasgos del plan sectorial de educación 2002-2006. Víctor Manuel Gómez, en una perspectiva crítica, se centra en el análisis de dos aspectos de las nuevas tendencias entre Estado y educación: el “gerencialismo” y las evaluaciones de la calidad educativa. El caso de Bogotá y la evaluación de la educación superior serán tomados como ejemplos.

Fabio Giraldo ofrece una primera mirada de los cambios institucionales introducidos por el gobierno del presidente Álvaro Uribe a la política de vivienda y hábitat, partiendo del paradigma del “pensamiento complejo”. Germán Ávila plantea la perspectiva de los movimientos sociales en relación con la vivienda y el desarrollo urbano.

Las políticas sociales concernientes a los grupos poblacionales es el tema de la tercera sección del libro. Cuatro temas están incluidos en este apartado: las políticas relacionadas con el género, con las minorías étnicas, con la infancia y con el adulto mayor.

Nelly Stromquist, Yolanda Puyana y Piedad Córdoba analizan las políticas de género. La profesora Stromquist examina los obstáculos contemporáneos que en el Tercer Mundo dificultan la implementación de políticas sociales con perspectiva de género. Destaca el papel jugado por el neoliberalismo y su hipóstasis del mercado, la presión fiscal originada por la deuda externa y, por ende, la reducción del presupuesto para políticas sociales; la banca internacional como nuevo actor político y la pérdida de vigencia del discurso de la equidad, así como las políticas de austeridad derivadas de los fenómenos anteriores. Con base en este diagnóstico, propone una agenda para las políticas de género.

Yolanda Puyana evalúa la suerte que han corrido las políticas sociales con perspectiva de género en el país durante los últimos diez años. Partiendo de un diagnóstico de la evolución socioeconómica

en esta etapa, se analizan los avatares de las políticas orientadas hacia la mujer para demostrar que aún no se ha logrado que éstas sean incorporadas como políticas de Estado. Termina su artículo con unas reflexiones que podrían orientar las decisiones del gobierno en la construcción de una política de género. La senadora Piedad Córdoba también adelanta un diagnóstico de la política de mujer, centrándose en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Con ese objetivo, discute los desarrollos legislativos durante el gobierno pasado.

Jaime Arocha analiza la situación de las comunidades afrocolombianas, sopesando las oportunidades abiertas por la Constitución de 1991 contra la tendencia a mantener la invisibilidad de esta minoría que carece de la tradición organizativa de los indígenas. La condición de minoría, argumenta el profesor Arocha, no está relacionada con el número de la población afrocolombiana, sino con su condición política subalterna. Condición acrecentada por el fortalecimiento del unanimismo cultural que, a su vez, se incrementa con el estado de guerra en que se encuentra el país. Gabriel Muyuy examina las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en política social, relacionada con los grupos étnicos y los desarrollos legislativos nacionales, para concluir que si bien en Colombia se ha generado una normatividad importante al respecto, su nivel de aplicación es aún bajo.

María Cristina Torrado y Ernesto Durán hacen un balance de la política social para la infancia en la década del 90 y plantean los retos aún pendientes en la agenda. Aura Marlén Márquez explora un tema usualmente relegado en la discusión de las políticas sociales: la vejez y el envejecimiento. La autora parte de contextualizar las políticas relacionadas con el adulto mayor en la situación actual del país signada por la violencia, la crisis económica y del sistema de salud, y el cambio de concepción en las políticas sociales. A su juicio, las condiciones actuales trascenderán la coyuntura, pues las medidas tomadas hoy repercutirán hacia los años 2025 y 2050, cuando el envejecimiento de la población colombiana sea más notorio. Por ello el tema de la vejez no debe ser tomado únicamente como un fenómeno económico, sino principalmente como un fenómeno social.

El tema de la población desplazada no suele ser tenido en cuenta en el análisis de las políticas sociales. Sin embargo, el fenómeno del desplazamiento masivo, desafortunadamente, cobra cada vez más importancia, no sólo en el país, sino en toda la región, como lo

señala el profesor Gamarra en el artículo incluido en este libro. Por eso en este Congreso Internacional de Política Social se dedicó un panel a esta cuestión, recogido en este volumen bajo el apartado dedicado al Desplazamiento forzado. En esta sección se agrupan tres ponencias: Patricia Luna presenta las orientaciones del gobierno del presidente Uribe para atender a la población desplazada; Juan Manuel Bustillo expone los distintos avances normativos producidos desde 1995 hasta la actualidad y concluye con la evaluación de los resultados de las políticas sobre desplazados durante los últimos siete años y con algunas recomendaciones tendientes a superar las debilidades que descubre en su diagnóstico. Harvey Danilo Suárez, partiendo también del diagnóstico de la situación de desplazamiento forzado en el país, ofrece una interesante interpretación de las políticas públicas relativas a este fenómeno, vinculando la crisis humanitaria con el conflicto –armado y social– en el contexto de un Estado caracterizado como “débil”.

La última sección del libro aborda las reformas asociadas a la descentralización y los nuevos modelos territoriales. En ella, José Oswaldo Espinosa y Óscar Ismael Sánchez proponen un marco conceptual para una metodología que tenga en cuenta la dimensión territorial en las políticas sociales. Miguel Borja expone la manera en que la política social ha incorporado la dimensión territorial durante los años 90, para concluir que se han producido desarrollos tanto en términos constitucionales, como en lo relativo a la apropiación de la población de esta problemática. Carlos Córdoba Martínez, desde la perspectiva de la sociedad civil encarnada en la Trocha Nacional Ciudadana, enfrenta un problema que parece atravesar a todos los grupos poblacionales y a todas las políticas sectoriales: lo que él llama la separación entre el “conocer” y la “praxis”.

Muchas de las ponencias y discusiones presentadas en el Congreso no han podido ser incluidas en este volumen por motivos de espacio y de tiempo. Aunque la lista de ponentes es muy larga para mencionarlos a todos, es éste el momento para expresarles nuestra gratitud. Un agradecimiento especial merecen los comentaristas de las ponencias, los moderadores y los coordinadores de los diversos paneles, sin cuya colaboración crítica y propositiva el Congreso no hubiera sido posible. Nos referimos a Gabriel Misas, Víctor Manuel Gómez, Fernando Viviescas, Luz Gabriela Arango, Paul Bromberg, Rafael Orduz, Jorge Iván Bula, Clara Ramírez, Juanita Barreto, Norman-

do Suárez, Mario Hernández, Jaime Arocha, Ernesto Durán, María Cristina Torrado, María Elvia Domínguez, Luz Marina Donato, Oswaldo Pérez de los Ríos, Enrique Ardila y Marco Antonio Melo.

El comité académico del Congreso de Política Social estuvo conformado por Jorge Iván González (director del CID), Martha Bello (entonces directora de Extensión de la Sede Bogotá), Yolanda Puyana (directora del CES cuando comenzó a planearse el evento), Ana María Bidegain (a la sazón directora entrante del CES) y Arturo Claudio Laguado. Sea también el momento de destacar la importante labor realizada por María Inés Baquero, coordinadora general del evento; por los equipos del CES y de la División de Extensión de la Sede, por Patricia Lizcano del Observatorio de Política Social y el apoyo incondicional otorgado por el decano de la Facultad de Ciencias Humanas, profesor Carlos Miguel Ortiz.

BIBLIOGRAFÍA

- JESSOP, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar*, Bogotá, Siglo del Hombre y Universidad Nacional, 1999.
- TENTI F., Emilio. *Notas sobre exclusión social y acción colectiva. Reflexiones desde la Argentina*. En este volumen.
- TORRE, Juan Carlos. *Aspectos políticos de la reforma del Estado en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 1998.

